
NOUVELLES SUR LE COTON – 8 septembre 2009

Différend Brésil-Etats-Unis sur le coton : un jugement de Salomon ?

Les décisions du panel¹

Le panel d'arbitrage dans le différend opposant le Brésil aux Etats-Unis dans le cas des subventions accordées au coton upland a rendu ses conclusions le 31 août dernier. La décision est maintenant finale et les Etats-Unis ne peuvent plus faire appel. Les subventions incriminées ayant déjà été jugées illégales, l'objectif du panel d'arbitrage se limitait à deux questions : (i) le montant du préjudice et donc des rétorsions possibles ; (ii) la forme de ces sanctions (autorisation ou non de faire des rétorsions croisées).

1. Montant des réparations

Le panel a décidé d'une formule par laquelle le Brésil peut calculer un montant de sanctions annuel sur la base des dépenses américaines de subventions pour le coton. Pour illustrer son propos, le panel a pris l'année 2006 comme exemple et obtient un montant de sanctions équivalent à près de 300 millions de dollars. Rappelons que le Brésil a demandé des réparations à hauteur de 2.5 milliards de dollars². Pour leur part, les Etats-Unis estimaient que les dites réparations ne pourraient excéder 23 millions de dollars par an. Au vu des arbitrages du panel, les Etats-Unis se sont déclarés satisfaits car les montants sont largement inférieurs à ce que demandait le Brésil. Ce dernier s'est déclaré également satisfait car ce montant est le deuxième montant le plus élevé jamais autorisé par un panel et parce que si elle est appliquée à l'année 2009, la méthodologie de calcul accorde au Brésil environ 800 millions de dollars.

On peut effectivement dire que cette décision tient d'un jugement de Salomon, et ceci pour deux raisons : il a été fait une interprétation restrictive des dommages par rapport aux

¹ Pour les textes de l'OMC, cliquer [ici](#) et [ici](#).

² Le montant de \$ 2.5 milliards comprend un montant pour une année uniquement de \$ 300 millions pour les paiements faits au titre du programme Step 2 prolongés pendant 1 an après la fin de la période de mise en œuvre des décisions de panel originel + \$2.2 milliards réclamés annuellement comme contre-mesures.

demandes des Brésiliens mais les montants sont loin d'être négligeables et les dommages ont néanmoins été clairement reconnus et confirmés. La question qui se pose alors est celle de savoir si ces montants seront suffisamment incitatifs pour inviter les Etats-Unis à réformer leur système de soutien au coton. S'il est probable que ce ne soit pas suffisant, tout dépendra fortement de l'utilisation que le Brésil fera de cette autorisation de sanctionner les Etats-Unis.

2. Rétorsions croisées

Le principe selon lequel on doit opérer les sanctions dans le domaine où les dommages ont été commis (ici en l'occurrence marchandises agricoles et non-agricoles) a été respecté et reste la règle. Toute dérogation à cette règle reste l'exception. La demande du Brésil portait sur l'autorisation de prendre des sanctions dans les domaines des services et de la propriété intellectuelle. L'arbitrage du panel relève là aussi du jugement de Salomon car si le principe est respecté – les sanctions se feront dans le cadre des marchandises –, l'exception est aussi autorisée pour un pays comme le Brésil alors qu'elle était auparavant « réservée » à des petits pays peu développés³. En effet, le Brésil aura le droit d'exercer des rétorsions croisées en fonction du niveau des importations totales de marchandises américaines par le Brésil⁴. Les Américains se sont dits là aussi satisfaits de la restriction au recours aux rétorsions croisées, estimant que les montants mentionnés ne seront pas atteints. Le Brésil a quand à lui accueilli très favorablement cette décision, ce droit n'étant accordé que pour la seconde fois dans l'histoire du règlement des différends. De plus, les sanctions croisées permettent aux pays en développement de pouvoir pleinement exercer leur droit aux réparations sans pour autant mettre en péril leur propre commerce avec le pays condamné dans la mesure où changer de fournisseur serait plus coûteux que le bénéfice retiré des sanctions.

Du point de vue du Brésil

Pour le Brésil, cette décision est d'une grande importance pour déterminer sa stratégie à venir. Il pourrait en effet utiliser ce jugement de trois manières différentes :

³ Voir le cas d'Antigua et Barbuda

⁴ Selon la méthodologie proposée par le panel d'arbitrage, le seuil d'activation des rétorsions croisées est calculé sur la base de la variation des importations brésiliennes de marchandises en provenance des Etats-Unis. Le seuil en question devrait être franchi pour l'année 2009 et permettre au Brésil de mettre en œuvre des rétorsions croisées. Selon le communiqué de presse publié par la Mission du Brésil auprès l'OMC le 31 août dernier, les contre-mesures pour 2009 pourraient atteindre \$800 millions de dollars et le seuil d'activation serait situé à hauteur de \$ 460 millions, ce qui signifie que les rétorsions croisées pourraient s'exercer pour un montant de \$ 340 millions dans le domaine des services et de la propriété intellectuelle.

- soit pour appliquer immédiatement un paquet de mesures politiquement et économiquement ciblées pour inciter les Etats-Unis à modifier leur politique de soutien au coton ;
- soit dans le cadre de ses relations et négociations bilatérales avec les Etats-Unis ;
- soit en préparant une série de mesures et en menaçant de les appliquer pour faire avancer les Américains dans le cadre des négociations de Doha.

A l'heure d'aujourd'hui, on ne sait pas quelle position adoptera le Brésil. Selon les propos de l'Ambassadeur Azevedo à Genève, le Brésil analysera « en temps voulu » comment utiliser ce droit aux réparations, à la fois sur les montants et dans les domaines autres que les marchandises.

Du point de vue des Etats-Unis

De nombreuses voix se sont élevées aux Etats-Unis pour commenter la décision rendue par le panel d'arbitrage. Le Sénateur Tom Harkin, Président du Comité de l'Agriculture reconnaît que « la décision est finale et que nous devons maintenant trouver un moyen de faire avec ». Son collègue Saxy Chambliss juge toutefois prématuré d'envisager une modification des subventions. Charles Grassley, membre de la Chambre des Représentants a déclaré que cette décision signifiait que « les programmes agricoles se devaient d'être conformes à l'OMC ». Pour sa part, le National Cotton Council continue à contester une décision de justice et botte en touche en déclarant qu'étant donnée la baisse drastique de la production aux Etats-Unis (qui a chuté, il est vrai, de près de 40%), cette condamnation ne reflète pas la réalité actuelle. De plus, le NCC avance que le vrai problème réside dans des pays comme la Chine et l'Inde qui ont augmenté leur production de coton et auraient un recours massif aux subventions. Certaines associations, comme la American Farm Bureau Federation, contestent le jugement – pourtant final maintenant -, continuent à nier la non-conformité des Etats-Unis aux règles de l'OMC et ont même demandé, conjointement avec d'autres organisations comme le NCC, un nouveau panel de mise en conformité tenant compte des changements apportés dans la législation relative aux soutiens au coton.

Quoiqu'il en soit, pour ces promoteurs inlassables de la mise en conformité avec les règles de l'OMC que sont devenus les Etats-Unis dès qu'il s'agit de cas gagnés, contre la Chine notamment, le résultat du panel ne pourra pas rester sans effet, à la fois en ce qui concerne le coton lui-même mais également au vu des rétorsions croisées maintenant envisageables, ainsi que dans le cadre plus large des négociations de Doha.

Du point de vue du C4

Le C4 qui tout en privilégiant la voie de la négociation a toujours soutenu le Brésil dans son action légale contre les Etats-Unis, peut se réjouir de voir qu'un certain nombre de

subventions américaines ont été effectivement considérées comme illégales car portant un grave préjudice aux producteurs de coton non américains. Il s'agit pour eux d'une victoire morale. Toutefois, il convient de rappeler ici que même si certains pays du C4 se sont constitués tierce parties dans cette procédure, ils ne bénéficient d'aucun droit à exercer eux-aussi des rétorsions commerciales contre les Etats-Unis (ce qui serait d'ailleurs techniquement très difficile à mettre en œuvre dans la mesure où ils n'ont rien d'autre, ou presque, que le coton). La mise en conformité des lois américaines avec les règles de l'OMC permettrait le respect des règles existantes (celles décidées lors de l'Uruguay Round) et constituerait déjà une première amélioration de la situation. Ceci étant dit, ce que demande le C4 reste une modification des futures règles, conformément au mandat de Hong Kong, ce qui signifie, pour tous les membres pratiquant les subventions distortives, des disciplines supplémentaires que celles auxquels les Etats-Unis doivent faire face dans le cadre du règlement des différends. Une solution dans le cadre de Doha reste l'objectif pour les pays du C4. Il est évident que ce jugement augmentera la pression sur les Etats-Unis dans le cadre des négociations multilatérales. Comme le souligne la section « Washington Insider » du DTN du 2 septembre, « la réaction américaine à ce cas affaiblit de façon évidente sa capacité à exercer un leadership efficace dans les efforts du Cycle de Doha pour réduire les barrières commerciales, ce qui est une mauvaise nouvelle pour la revitalisation et la conclusion du Cycle en cours de discussion comme pour la viande américaine et autres exportations à forte valeur qui font toujours face à de hauts droits de douane ». Dans l'éventualité où les sanctions que pourrait infliger le Brésil ne conduiraient pas à un changement de politique aux Etats-Unis, le C4 ne pourra pas éviter de réfléchir à la pertinence de lancer sa propre plainte contre les Etats-Unis. Cette question méritera, en temps voulu, une analyse très approfondie.

Du point de vue du système commercial multilatéral

Le respect des décisions prises dans le cadre du règlement des différends est au cœur de la crédibilité du système commercial multilatéral. Et si les arbitres de l'OMC ne rendent pas la tâche aisée en évitant de rendre un jugement extrêmement tranché, il n'en demeure pas moins que la nécessité de mise en conformité demeure, pour le bien de l'institution comme pour la confiance que ses membres, et notamment les pays les moins développés, ont placée dans le système. « Avoir des règles internationales, c'est très important car si vous voulez progresser dans le commerce, vendre vos produits à l'étranger, connaître les règles du jeu apporte de la confiance et accroît les opportunités d'exportation » déclare... Charles Grassley lui-même.

Conclusion

Comme le montrent les réactions des parties prenantes, on peut voir dans cette décision du panel d'arbitrage un verre à moitié vide ou à moitié plein. Quelque soit le point de vue retenu, il faut reconnaître que le système a fonctionné. Cette décision donne une incitation supplémentaire aux Etats-Unis pour revoir leur politique de soutien au coton. Selon le Sénateur Tom Harkin, « il aurait été préférable de régler ces différends commerciaux dans le cadre de négociations minutieuses plutôt que par la voie judiciaire de l'OMC, et il est regrettable que nous en soyons arrivés là ». De la part d'un pays dont on attend la contre-proposition en matière de coton sur la table des négociations depuis si longtemps, voilà une position sinon encourageante pour le moins plaisante ! Le Brésil et le C4 sont bien entendu plus que prêts à négocier cette solution tant attendue...

Les projets menés par IDEAS Centre ont pour objectif principal de faciliter l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale. Le Centre est fort de ses 7 années d'expérience sur cette problématique. Sa mission consiste à aider les responsables politiques à élaborer des stratégies permettant de tirer profit de la mondialisation en faveur du développement et de lutter efficacement contre la pauvreté dans chaque pays et au sein d'un système commercial international mieux intégré et plus juste.

Nos précédentes notes d'information sont accessibles sur notre site: www.ideascentre.ch

Pour plus d'information sur IDEAS Centre, voir notre site : www.ideascentre.ch.

Pour plus d'information sur le Geneva Trade & Development Forum, voir notre site : www.gtdforum.org.

IDEAS Centre, 10, rue de l'Arquebuse, 1204 Genève, Suisse
T +41 22 807 17 40, F +41 22 807 17 41